联合国 S/PV.8941



安全理事会

第七十六年

临时逐字记录

第八九四一次会议

2021年12月22日星期三上午9时举行

纽约

主席：	阿巴里先生	（尼日尔）
	中国	张军先生
	爱沙尼亚	利潘德先生
	法国	加斯里夫人
	印度	蒂鲁穆尔蒂先生
	爱尔兰	伯恩·内森女士
	肯尼亚	阿巴斯先生
	墨西哥	奥乔亚·马丁内斯先生
	挪威	赛义德女士
	俄罗斯联邦	叶夫斯季格涅耶娃女士
	圣文森特和格林纳丁斯	贡萨尔维斯女士
	突尼斯	拉德卜先生
	大不列颠及北爱尔兰联合王国	吴百纳女爵士
	美利坚合众国	德劳伦蒂斯先生
	越南	范先生

议程项目

恐怖主义行为对国际和平与安全造成的威胁

21-41315 (C)







上午9时05分开会

通过议程

议程通过。

恐怖主义行为对国际和平与安全造成的威胁

主席（以法语发言）:安全理事会现在开始审议其议程上的项目。

安理会成员面前摆有文件S/2021/1080，其中载有美利坚合众国提交的一项决议草案案文。

安理会准备对摆在其面前的决议草案进行表决。

我首先请希望在表决前发言的安理会成员发言。

德劳伦蒂斯先生（美利坚合众国）（以英语发言）:安全理事会可以发挥至关重要的作用，帮助缓解阿富汗人民的苦难，并向努力应对阿富汗不断恶化的人道主义危机的联合国和非政府组织执行者提供保证。估计有2400万脆弱的阿富汗人正面临越来越严重的粮食不安全状况，随着冬季到来，情况尤其如此。不幸的是，对阿富汗人民来说，这不是一个新情况，但今年他们的苦难更加深重。人道主义界认为，阿富汗人民将需要持续不断的援助。

美国赞赏与会员国、人道主义事务协调厅、儿基会、红十字国际委员会和其他各种援助组织开展对话，探讨2021年8月15日以来向阿富汗人民提供至关重要的人道主义援助的重要性以及与此相关的挑战。我们希望这一对话继续下去。

我们完全理解为何有些捐助者、援助组织和金融机构仍然犹豫不决，不肯提供人道主义援助和开展其他活动来满足阿富汗人的基本需求，因为这可能会给被联合国列名、现在控制某些部委的个人带来直接或间接好处。他们正确地评估，认为提供这种援助可能违反联合国对塔利班成员及相关人员和实体的制裁。通过我们今天提出的决议草案（S/2021/1080），安全理事会可以就人道主义援助豁免作出决定，以便能够开展更多的救生援助和其他活动，满足阿富汗人民的基本人类需求。具体地说，该决议草案对安全理事会针对被列入名单的塔利班成员和相关实体实施的资产冻结提供了豁免，完全是为了提供人道主义援助和支持阿富汗境内基本人类需求的其他活动，安理会将在一年后对此进行审查。我们应该清楚，这一人道主义例外是为了便利对阿富汗人民的援助，但这不是任何组织无视其国际义务的空白支票。

鉴于阿富汗局势不确定，决议草案还要求紧急救济协调员定期向安全理事会通报这一援助的交付情况，包括任何障碍。具体而言，决议草案请紧急救济协调员向安理会通报与人道主义援助有关的向指定各方支付的款项、相关各方挪用资金的任何情况以及提供这一极其重要援助的任何其他障碍。这将是至关重要的，因为安理会不断评估是否需要修改，包括安全理事会明年12月审查通过的决议时作出评估。

我们希望安理会所有成员都将支持这项决议草案，并通过决议草案支持阿富汗人民。我们已尽最大努力考虑到安全理事会成员在谈判过程中表达的不同意见。我们相信，决议草案将能够提供人道主义援助和其他援助，以满足阿富汗人的基本人类需求，在阿富汗，制裁仍然是国际社会努力应对当前对安全与稳定的挑战的关键组成部分。我们请成员投票支持它。

主席（以法语发言）：我现在将决议草案付诸表决。

举手表决。

赞成:

中国、爱沙尼亚、法国、印度、爱尔兰、肯尼亚、墨西哥、尼日尔、挪威、俄罗斯联邦、圣文森特和格林纳丁斯、突尼斯、大不列颠及北爱尔兰联合王国、美利坚合众国、越南

主席（*以法语发言*）：决议草案获得15票赞成。该决议草案获得一致通过，成为第2615（2021）号决议。

我现在请希望在表决后发言的安理会成员发言。

德劳伦蒂斯先生（美利坚合众国）（*以英语发言*）：美国欢迎通过第2615（2021）号决议，该决议将使国际社会能够推进范围广泛的重要人道主义援助和其他活动，以满足阿富汗人民的基本人类需求。这一例外规定涵盖了阿富汗急需的人道主义援助和其他支持基本人类需求的活动，例如主要惠及贫困或高危人口或以其他方式减轻人类痛苦的活动，包括与住房和安置援助、粮食安全、教育、生计支助、能源、水、环境卫生、健康（包括与冠状病毒病有关的援助）、营养和个人卫生等有关的活动。决议规定的人道主义援助和其他支持基本人类需求的活动，旨在涵盖联合国阿富汗过渡时期联系框架中设想的各项活动。

决议还包括对人道主义援助提供者提出的重要报告要求，并要求紧急救济协调员定期向安全理事会提供最新情况。安全理事会必须定期收到有关决议执行情况的最新情况。这些信息对于实现充分监督至关重要，以确保减轻转用，使援助送达预定受益者手中。提交报告的要求还将确保未来对例外规定的任何调整都基于当地的现实。

安全理事会呼吁人道主义援助提供者和从事满足基本人类需求活动的提供者采用风险管理和尽职调查程序，并作出一切合理努力，确保援助不被转给列入联合国名单的个人，或以其他方式被滥用或挪用。这项决议的通过突显了联合国制裁制度可以如何灵活并作出调整，以解决人道主义危机等紧急问题，同时依然作为应对国际安全威胁的可行工具。

我们认为，联合国在协调阿富汗人道主义行动方面的作用比以往任何时候都更加重要。美国将继续尽自己的一份力量支持阿富汗人民，同时也要追究塔利班的责任，以履行其各项承诺。

伯恩·内森女士（爱尔兰）（*以英语发言*）：我们欢迎今天上午通过第2615（2021）号决议，该决议为根据关于塔利班制裁制度的第1988（2011）号决议实施的制裁提供了急需而明确的豁免。它提供了清晰度，并将促进和加快向阿富汗提供重要的拯救生命和维持生命的人道主义援助。

几个月来，阿富汗的迫切人道主义需求一直是安全理事会共同关注的焦点。秘书长特别代表莱昂斯、联合国各机构以及最重要的是阿富汗人民一再警告我们注意人道主义危机的规模和严重性。他们明确指出，冬天已经到来，数百万人现在正面临严重的饥饿。妇女主持的家庭受到的影响尤为严重，儿童正面临营养不良和饥饿。

尽管塔利班继续对阿富汗人民面临的状况负有主要责任，但面对世界上最严重的人道主义危机之一，国际社会和安理会必须采取行动。今天，安理会采取了步骤并最终履行了我们的义务，为迫在眉睫、非常必要的人道主义应急提供便利。下一步是确保向每一个有需要的人提供人道主义援助，而目前对此种援助的需求已达到前所未有的程度。我们重申我们的呼吁—这在决议中已明确指出--所有行为体都必须确保所有人道主义工作人员不分性别都能充分、安全、不受阻碍地通行。

爱尔兰欢迎今天上午通过这一案文，同时仍清楚地知道尚需开展的工作。我们认识到，这一文本可以--也应该--在承认和解决阿富汗妇女和女童的困境方面更有力度。我们从阿富汗妇女的第一手证词中得知，她们受到经济和人道主义危机的影响尤为严重，在获得食物和获得保健服务方面面临更大的障碍。随着安理会继续对阿富汗局势作出反应，她们的负担和她们为发出自己的声音而承担的风险仍将是爱尔兰关注的重点。

我要澄清的是，我们认为，审查人道主义豁免的一年时间表绝不是为了给塔利班提供一年的许

可证，这一年也不是我们不坚持对他们追究责任的一年。他们迄今的行动公然无视我们坚持的准则和价值观，特别是在人权和性别平等方面。这一豁免是为了立即向急需的阿富汗人民提供支持--仅此而已。我们将继续根据阿富汗人民的不断需求考虑我们的下一步行动。我们将继续对塔利班的行动，而不是言辞保持警觉。

张军先生（中国）：当前阿富汗局势正处在关键阶段，面临多重艰巨复杂的挑战。帮助阿富汗尽快缓解人道危机，稳定和恢复经济是最紧迫任务。

作为阿富汗的友好邻国，中方对此始终十分关心，一直积极采取行动，向阿富汗人民提供帮助。我们也赞赏联合国和人道机构所做的大量工作。中方反复强调，支持联合国发挥更大的协调作用，呼吁所有国际伙伴加大对阿富汗的援助力度。

在过去一段时间里，我们了解到，由于国际制裁的存在，一些国际人道机构不确定新形势下能否继续开展对阿人道援助。我们认为这些顾虑是没有必要的，因为任何情况下人道援助都不应该附加任何条件，都不应该被政治化。安理会制裁针对的只是若干个人和实体，而不是阿富汗人民。尽管如此，只要安理会的适当行动有助于澄清疑问，有助于对阿富汗人道援助及时、顺利、无障碍地开展，中方当然会持积极态度。

但不得不说，最初提出的决议草案偏离了正确轨道，不仅无助于促进对阿富汗的人道援助，反而增添了新的障碍。草案规定只有在一定时限内开展的人道援助才不违反安理会制裁，还为人道援助机构设置了繁琐的报告机制，并写入可能制约同阿富汗经济合作及其他许多不相关的内容。

我们认为，安理会的任何行动都应该真正促进和便利对阿富汗人道援助，而不是人为设置一些限制和条件。特别是草案规定只有在安理会确定的时限内，对阿富汗人道援助才不违反安理会决议，这在法律上、政治上、逻辑上都是大有问题的。

中方始终认为，对阿富汗人道援助应该坚持正确的方向和轨道。为此，中方一直建设性地参与磋商，提出具体修改意见。我们高兴地看到，最后提交的决议草案采纳了中方意见，在关键问题上作出了澄清。决议对8月15日以来国际社会对阿富汗人民提供人道援助所作的努力表示赞赏，明确通过这项决议的目的在于提供澄清，以保障未来对阿援助可以继续进行。决议明确指出，对阿开展人道援助和其他支持阿富汗人民基本人道需求的活动，不违反安理会制裁决议，所有相关金融活动、提供物资或服务可以正常开展。相信随着这项决议的通过，可以彻底扫清关于继续在阿富汗开展人道援助的疑问和障碍。

这项决议的通过只是修好了堵塞的水龙头，但要让水管里装满水，还是需要国际社会共同承担责任。联合国明年的对阿富汗人道援助呼吁达到了有史以来最高的45亿美元，资金能否筹措到位具有很大的不确定性。我们呼吁国际社会特别是主要捐助国加大援助力度，积极提供资金援助。造成阿富汗当前困局的国家更有义务率先行动，承担主要责任。

我们更要看到，同人道危机相比，阿富汗面临经济危机是更具有根本性的问题。阿富汗当前经济流动性严重不足，正处于崩溃的边缘。在此情况下，单边制裁特别是阿富汗海外资产被冻结，已经成为不容忽视的瓶颈问题。有关国家不能一边声称要促进对阿富汗人道援助，一边却继续冻结大量阿富汗海外资产。我们再次呼吁尽快解冻阿富汗海外资产。这些资产应归还给他们真正的主人，而不能被用作威胁和胁迫的筹码。

人道援助只是解决燃眉之急，帮助阿富汗恢复经济和发展才是根本之道。国际社会要同阿富汗塔利班保持接触、积极引导，帮助阿富汗临时政府架构维持政府机构正常运行，维护安全稳定，促进经济社会恢复和重建。面对阿富汗形势发生的根本性变化，安理会要认真考虑阿塔制裁机制的安排，防止对阿富汗经济社会发展造成负面影响。

作为阿富汗的友好近邻和真诚朋友，中方一直为阿富汗和平重建与经济发展提供力所能及的支持。中方援助的粮食、民生、医疗等越冬物资和新冠疫苗正在源源不断地运往阿富汗。此外，中方还通过扩大双边贸易切实帮助阿富汗民生。过去两个月来，上千吨的阿富汗松子通过“松子空中走廊”销往中国，为阿富汗民众创收1600多万美元。下一步，中方将继续推动藏红花等阿富汗特色农产品输华，以实实在在的行动，为帮助阿富汗经济重建发挥更大作用。

在促进阿富汗的和平与发展、给予阿富汗人民帮助方面，我们需要的不是名义上而是行动上的引领作用。

蒂鲁穆尔蒂先生（印度）（*以英语发言*）:印度支持通过第2615（2021）号决议，允许对阿富汗的人道主义援助免受制裁，我谨解释我们的投票。

阿富汗的人道主义局势很严峻。我们看到，一些报告表明，一半以上民众正面临着严重粮食不安全危机或紧急状况。迫切需要人道主义援助，以满足人民的基本粮食需求，该国大部分地区已处于贫困线以下。冬天已经来临。必须紧急扩大援助规模，并允许联合国和其他机构不受阻碍地进入。

在这方面，印度支持国际社会的呼吁，即阿富汗获得人道主义援助应当是直接的、没有任何障碍的。人道主义援助应基于中立、公正和独立的原则。应当让所有人都可以获得援助，必须以无歧视的方式分发援助，而不论种族、宗教或政治信仰如何。具体而言，援助应首先送达最弱势群体，包括妇女、儿童和少数群体。安理会也应当监督援助运送过程，防止资金被挪用。这一点至关重要，因为任何转用或滥用的情况都可能适得其反。在这方面，我们欢迎决议的条款呼吁在一年后审查人道主义例外规定的执行情况。

二十年来，印度为阿富汗的发展作出了重大贡献。我们最近空运了50万剂疫苗和1.6公吨救命药物，我们也在运送更多的药品和粮食。印度准备向阿富汗人民提供紧急人道主义援助——包括粮食和药品。我们仍然坚定致力于向阿富汗人民提供人道主义援助。我们呼吁国际社会和该区域各国团结起来，超越党派利益。作为阿富汗最大的区域发展伙伴，印度愿意与其他利益攸关方协调，努力为阿富汗人民迅速提供急需的援助。

虽然阿富汗局势不稳定，但第2593（2021）号决议明确阐述国际社会对该国的期望，该决议对打击恐怖主义作出规定，指出塔利班承诺不允许阿富汗领土被用来进行恐怖活动，包括不允许第1267（1999）号决议所指认的恐怖分子和恐怖团体这样做。决议还阐述国际社会对一个有该国不同政治和族裔群体参与的包容性和代表性政治体制的期望、以及维护人权，包括妇女、儿童和少数群体人权的重要性。展望未来，即使我们满足阿富汗人民目前的人道主义需求，我们对阿富汗的做法也将遵循第2593（2021）号决议的承诺以及我们与阿富汗人民的长期友谊。

加斯里夫人（法国）（*以法语发言*）：法国对第2615（2021）号决议投了赞成票，因为决议寻求满足阿富汗人民的巨大需求。我们正在为在阿富汗采取的人道主义行动尽自己的一份力量，在阿富汗问题日内瓦会议上认捐了1亿欧元。我们将继续在人道主义战线上动员起来。

但是，安全理事会有责任确保根据人道主义原则向所有有需要者提供人道主义援助，而不让任何援助落入塔利班之手。我们也必须确保塔利班将保障人道主义援助的安全，并履行国际人道主义法和国际人权法所规定的义务，包括对妇女与女童的义务。

这一主张并非限制人道主义援助或为之设置条件，考虑到几十年的武装战斗以及塔利班与基地组织的勾结，这一主张是合理的。塔利班必须表示愿意满足安全理事会根据第2593（2021）号决议表明的期望。我们不能让他们从阿富汗人民的苦难中获益。

因此，我们认为，在安全理事会成员以完全透明方式谈判的案文中取消人道主义豁免的时限是错误的。我们感到遗憾的是，美国在没有任何磋商的情况下，在最后一刻对一个已审议几个星期的议题作出如此重要的修改，然后将它作为表面修改提出来。关于在通过一年后审查该决议的规定至关重要，安全理事会应当根据实地局势审查其决定。

最后，我要澄清的是，这一人道主义豁免不包括发展活动，只包括人道主义援助以及满足人类基本需求的其他活动。塔利班对人道主义局势的加剧以及经济崩溃风险的提高负有责任，不应受益于直接的财政支助。

叶夫斯京格聂耶娃女士（俄罗斯联邦）（*以俄语发言*）：俄罗斯联邦支持关于在安全理事会第1988（2011）号决议所设委员会制裁制度范围内向阿富汗提供人道主义援助的第2615（2021）号决议。

我们注意到，就该决议达成一致不是一个容易的过程。在起草案文的过程中，我们遵循一个目标——即帮助阿富汗人民立即获得人道主义援助，这对防止该国的灾难至关重要。我们的前提是：文件的文本要简短，但内容要简洁。最重要的是，提供人道主义援助并没有违反1988年的制裁制度，这一点最终在决议中得到阐述。人道主义机构和捐助者可以继续提供援助，而不必担心受到限制，人道主义援助可以通过各种渠道流向阿富汗。对我们而言，这一点甚至在以前就很明显。然而，即使有一丝怀疑，也可能导致援助数量受到限制，并给阿富汗人民带来更多痛苦。

我们期望，已通过的决议将使之有可能在联合国人道主义机构、捐助者和区域组织的参与下，在双边一级大幅度增加人道主义援助的数量。必须在没有任何先决条件的情况下，迅速向阿富汗人提供这种援助。我们感到高兴的是，新当局理解这项工作的重要性，并表示愿意合作，以便更迅速地援助所有有需要的人，特别是确实处于边缘的妇女与儿童。

我们相信，从长远来看，如果不解冻阿富汗的资产，它就无法克服当前的危机。在过去的20年里，该国完全依赖国际财政援助，最终无法恢复元气。医生、教师和其他工人需要钱。银行也需要钱。银行缺乏流动性已导致经济瘫痪。

我们呼吁美国和其他西方捐助者向阿富汗归还资金。任何进一步的拖延都有可能带来更大的不稳定、更多的受害者、移民恐怖活动和毒品生产的加剧。俄罗斯联邦继续支持阿富汗人民——不仅通过表态，而且也采取行动。在本报告所述期间，我们向阿富汗派出第二架载有人道主义援助的飞机。第三架飞机也在筹备之中。与此同时，我们知道，对于安全理事会关于伊拉克和黎凡特伊斯兰国（达伊沙）、基地组织及关联个人、团体、企业和实体的第1267（1999）号、第1989（2011）号和第2253（2015）号决议所设委员会制裁名单上指认与恐怖分子或恐怖团体本身有关联的那些人，人道主义援助不应为之所用。

利潘德先生（爱沙尼亚）（*以英语发言*）：爱沙尼亚欢迎今天通过关于阿富汗的第2615 （2021）号决议。我们坚信，安全理事会有义务对阿富汗人民日益严重和紧迫的需求以及在那里活动的人道主义界的要求作出回应。

安理会通过这项决议，强调其期望，即塔利班将尊重并维护国际法，包括国际人权法的准则和标准，并为阿富汗所有人，特别是妇女、女童和少数群体的权利提供宪法保护。安理会强调，必须避免让安全理事会第1988（2011）号决议所设委员会指认的个人或实体获得任何利益，不论是直接提供还是转用的利益。本决议所载机制正是为此目的而设立的，即保证任何豁免都不会使受制裁者受益，而是有助于让援助惠及最需要的人，即阿富汗人民。

爱沙尼亚作为安理会当选成员和执笔方的任期即将结束。然而，在卸任后，我们支持阿富汗人民这一长期优先事项也将继续下去。

吴百纳女爵士（联合王国）（*以英语发言*）：联合王国欢迎通过今天的决议。该决议确立了一个人道主义例外情形，以便能够向阿富汗运送急需的援助物资（第2615 （2021）号决议）。

阿富汗正面临世界上规模最大的粮食安全危机。2000多万人，即人口的一半，需要紧急援助。捐助方和公众都慷慨解囊。联合王国本财政年度对阿富汗的援助增加了一倍，达2.86亿英镑。我们欢迎全球努力为联合国紧急呼吁供资，欢迎伊斯兰合作组织成员最近决定加大供资力度。

同时，我们都有责任采取各种办法，高效而有效地将援助物资运往最需要的地方。这项决议将确保第1988（2011）号决议设立的制裁制度不妨碍提供人道主义援助和支持阿富汗基本人类需求的其他活动，从而有助于拯救生命。这直接满足了人道主义界对我们所说的需求。

我们必须确保安理会继续在提供拯救生命的援助和尽量减少1988年制裁名单所列个人或实体获利的风险之间取得平衡。安全理事会将在一年后进行审查。

我们欢迎塔利班保证允许人道主义物资和人员通行，并承诺不对援助物资征税。这对于确保尽可能多的阿富汗人——包括妇女、女童和少数群体成员等最弱势群体——能受益于援助至关重要。

最后，我要赞扬联合国大家庭的所有人，包括联合国紧急救济协调员及其团队、秘书长特别代表及其团队，以及阿富汗境内外诸多人道主义行为体，为扩大应急行动的规模所做的一切。在此极端困难的时刻，我谨向阿富汗人民表示声援。

上午9时45分散会。